

SISTEMA DE PRECIOS Y SUBSIDIOS EN LA AGRICULTURA PERUANA: 1985-1987

Javier A. Escobal

RESUMEN

La espectacularidad de los primeros éxitos de la política inacroeconómica y de la política agraria del régimen Aprista y lo previsible de su posterior agotamiento, son fenómenos en búsqueda de explicación. Este artículo analiza la evolución de la política de precios y subsidios aplicada a la agricultura peruana a partir de julio de 1985. Para ello, se estiman los subsidios recibidos por los agricultores vía precios de sus productos e insumos, vía crédito concedido por el Banco Agrario y vía tipo de cambio sobrevaluado. Asimismo, se discuten los efectos que la política agraria tuvo sobre la distribución del ingreso. El autor sostiene que el programa de reactivación agropecuaria, aunque exitoso en el corto plazo, fracasa a partir de 1987, principalmente por causa de los efectos negativos de un sistema cambiario altamente diferenciado y sobrevaluado.

ABSTRACT

The spectacular initial success of the Aprista Administration's microeconomic and agrarian policies, as well as the predictability of its subsequent failures are phenomena worthy of analysis. This article analyzes the evolution of agricultural price and subsidy policies implemented in Perú since July 1985. Estimates of direct price subsidies for agricultural inputs and outputs, credit subsidies awarded by the Agrarian Bank, and exchange rate subsidies have been carried out. The article also reviews the main effects of these policies on income distribution. The author concludes that the agrarian reactivation program put forward by the Aprista Administration began to collapse in 1987, mainly because of the negative effects of its system of highly differentiated and overvalued exchange rates.

1. Introducción

Los objetivos de una política de precios agrícola varían de país a país o de gobierno a gobierno. Es común, sin embargo, escuchar que el objetivo explícito de dicha política es obtener cierta distribución del ingreso considerada como deseable por el gobierno de turno. Otro objetivo planteado es aquel de elevar la producción agrícola con miras a alcanzar la autosuficiencia alimentaria. La bibliografía sobre la teoría que sustenta a los precios de garantía o de refugio y su implementación práctica, como instrumentos que permitan elevar la producción agrícola y los ingresos rurales, es vasta¹. Del mismo modo, es numerosa la bibliografía que cuestiona si una políti-

ca de precios agrícola es el mejor instrumento para alcanzar estos y otros objetivos. Por ejemplo, se afirma que, en el corto plazo, un sistema de precios de garantía beneficiaría principalmente a aquellos productores agrícolas ligados al mercado, favoreciendo poco o nada a la agricultura de subsistencia. Del mismo modo, se afirma, que las políticas de inversión pública directa en infraestructura son más efectivas y eficientes que una política de precios agrícolas como la planteada.

Lo que efectivamente nadie discute es que los agricultores sí responden a variaciones en los precios, aunque la magnitud de dicha respuesta varíe de acuerdo a la disponibilidad de insumos y a la naturaleza de sus instituciones económicas y sociales.

El estudio que se presenta a continuación tiene por objeto evaluar la política de precios y subsidios implementada por el gobierno Aprista a partir de julio de 1985. Para ello, en primer lugar, se describe el marco macroeconómico en el que se desenvuelve dicha política y se detalla la estrategia utilizada. En la Sección No. 3 se reseñan las medidas implementadas y se describe el sistema de fijación de precios en el agro. Seguidamente, en la Sección No. 4, se estiman los subsidios vía precios de garantía y de refugio, vía precios de los insumos, incluyendo el subsidio crediticio otorgado por el Banco Agrario, y los subsidios e impuestos implícitos que resultan de un sistema cambiario como el vigente. La Sección No. 5 analiza los efectos de la política de precios y subsidios en el patrón de producción, exportación e importación, calculando para ello índices de protección efectiva para varios cultivos. Asimismo, se discuten los efectos que tuvo la política de precios agrícola sobre la evolución de los términos de intercambio agro-ciudad y la distribución del Ingreso. Finalmente, esta sección concluye con una presentación de los efectos que dicha política tuvo sobre la inflación. La Sección No. 6 resume los principales hallazgos y plantea algunas recomendaciones de política.

2. Descripción del marco conceptual

Varios indicadores macroeconómicos señalan a 1986 como un año sin precedentes para la economía peruana: un crecimiento del PBI de 9.5 o/o, una reducción de la inflación a la mitad de la registrada en el año anterior y una redistribución del ingreso hacia los sectores rurales más pobres con un incremento del consumo de alimentos a una tasa superior a la del incremento del PBI real.

Dentro del marco de la política económica del gobierno Aprista, aparecen como medidas centrales el crecimiento de las remuneraciones a un ritmo mayor que el de

la inflación, una política fiscal orientada a expandir la demanda agregada y una política de precios favorable al productor agropecuario. Para asegurar una respuesta del aparato productivo a esta expansión de la demanda agregada, el gobierno se impuso como objetivo explícito la estabilización de los costos de producción a partir de un tipo de cambio nominal estable y de una reducción en los costos financieros. La consecución de estos objetivos se vio facilitada por la reducción unilateral del servicio de la deuda externa.

La política de precios de garantía, elemento central de la política agropecuaria instrumentada a partir de julio de 1985, formó parte de la propuesta de estrategia para el desarrollo de la producción alimentaria realizada por Martínez y Tealdo². Del análisis efectuado por Martínez y Tealdo se desprenden tres conclusiones importantes para el diseño de una política de precios. En primer lugar, existen "paquetes" de productos. En éstos, la variación de los precios de uno de los productos origina variaciones en las cantidades de los bienes sustitutos y, consecuentemente, variaciones en sus precios. Uno de estos paquetes, tal vez el más importante, es el conformado por el trigo, el arroz, la cebada, el maíz amiláceo, la quinua y la papa, por lo que toda política de precios en relación a uno de estos productos deberá tener en cuenta sus efectos sobre el conjunto de los productos sustitutos.

En segundo lugar, se afirma que al interior de este paquete existe un producto cuyo precio actúa como regulador de los precios de los restantes y cuyo comportamiento, además, está determinado por las políticas aplicadas en los países desarrollados: el trigo importado. Lo anterior les lleva a concluir que toda política de precios internos a los productos alimenticios agrícolas debe partir de una política reguladora del precio del trigo importado a efectos de regular su incidencia sobre los precios internos.

La propuesta de Martínez y Tealdo se puede resumir de la manera siguiente: si

se quiere que la producción de alimentos aumente, la ciudad tendrá que pagar mayores precios por los alimentos que consume, salvo el caso de los sectores de bajos ingresos que podrán ser protegidos por un sistema selectivo de subsidios. En este contexto, una de las medidas básicas para mejorar el precio de los productos de los alimentos de origen nacional es la eliminación de subsidios y la creación de aranceles a los alimentos de origen importado (principalmente trigo y lácteos); aranceles que compensarían las distorsiones que se producen en el mercado mundial por efecto de las políticas proteccionistas en los países de origen. Al mismo tiempo, dichos aranceles elevarían el nivel de protección y mejorarían la posición de competitividad de los productos alimenticios nacionales en el mercado interno. Debido a que dicha política arancelaria no eliminaría las fluctuaciones estacionales de los precios al productor ni distinguiría producto ni región específica a promocionarse, requeriría del establecimiento simultáneo de precios de garantía para productos que se quiera promocionar en regiones específicas.

El esquema básico propuesto por el gobierno Aprista fue, al menos en sus inicios, consistente con la propuesta de Martínez y Tealdo. Dicho esquema puede resumirse con la ayuda del Gráfico No. 1. Aquí Q representa un bien transable importable al

precio internacional real P_j -expresado en moneda nacional-. O es la oferta nacional, la que se asume perfectamente inelástica. D_0 Q_0 es la cantidad que se deberá importar para satisfacer la demanda cuando el precio al consumidor —controlado por el gobierno— esté dado por P . Al mismo tiempo, el gobierno establece un precio de garantía de P_p con miras a elevar el ingreso de los agricultores y expandir la oferta agrícola. Para financiar este programa de reactivación el gobierno crea un arancel implícito, al cobrarle al consumidor un diferencial por encima del precio internacional y utiliza el monto recaudado (área $abcd$) para financiar el subsidio al productor (área P_c de P_p). Si este gráfico representara al sector agrícola en su conjunto, en el corto plazo el programa de reactivación sería viable si el monto recaudado vía el arancel implícito fuese suficiente para cubrir el subsidio al productor.

Ahora bien, ¿qué sucede si el programa es exitoso? La oferta se expandirá y si los precios se mantienen, el saldo por importar será menor, la recaudación vía el arancel implícito será menor y el monto del subsidio será mayor, por lo que en el tiempo la posibilidad de financiar el subsidio se ira reduciendo.

Es importante resaltar que en el mediano plazo, este problema de financiamiento puede ser superado por medio de una expansión de la demanda que incrementa los requerimientos de importación y, por tanto, la recaudación por este concepto. Esta fue, justamente, la manera como enfrentó el gobierno Aprista su primer año y medio de mandato. Por un lado, la política de tipo de cambio fijo permitió que el precio internacional de las principales importaciones de alimentos e insumos para la agricultura y agro-industria —expresado en moneda nacional— se mantuviera estable e incluso se redujera, producto de la caída de los precios de muchos productos primarios en el mercado internacional. De otro lado, la política de remuneraciones permitió expandir la capacidad de compra de la población, expandiendo la demanda agregada y

Gráfico No. 1

obligando a incrementar fuertemente las importaciones.

Hacia fines de 1987, el programa de reactivación agropecuaria se vuelve cuestionable. Durante 1987 se conservó la política de mantener el tipo de cambio sobrevaluado, constituyéndose ésta en claramente anti-exportadora y agudizando, de esta manera, la escasez de divisas existente. A pesar de ello, como se verá más adelante, producto de la reducción de los precios internacionales de insumos agrícolas (especialmente trigo y maíz amarillo duro), el gobierno, a través de ENCI, obtuvo una utilidad enorme. Dicha utilidad —producto de un tipo de cambio preferencial— alcanzó en 1987 los 6,716 millones de intis y le permitió al gobierno mantener en términos reales los subsidios respecto a los niveles alcanzados en 1986.

3. Medidas de Política Agraria del Gobierno Aprista: El Sistema de Fijación de Precios

A. Principales Medidas

A partir de principios de 1986 el gobierno Aprista puso en marcha el Programa de Reactivación Agropecuaria y Seguridad Alimentaria (PRESA). Los objetivos de dicho programa fueron básicamente dos. Por un lado, se propuso mejorar los términos de intercambio en favor del agro, elevando la rentabilidad del agricultor. De otro lado, se planteó el objetivo de elevar la producción y productividad agrícola, en búsqueda de alcanzar una provisión de alimentos segura y a precios estables para los consumidores. Para alcanzar dichos objetivos, el gobierno Aprista dictó una serie de medidas, entre las que destacan las siguientes:

- 1) La Empresa Nacional de Comercialización de Insumos (ENCI) asumió en exclusividad la importación de trigo, maíz, sorgo, lácteos y oleaginosas.

- 2) El Ministerio de Agricultura aplicó a partir de enero de 1986, un arancel sobre el precio CIF de los productos antes señalados.
- 3) Se creó el Fondo Nacional de Reactivación Agropecuaria y Seguridad Alimentaria (FRASA), cuya finalidad es proporcionar un margen adecuado de rentabilidad al productor, regular la oferta agrícola y estabilizar los precios de los productos agrícolas y de sus insumos.
- 4) Se creó el Fondo Nacional de Mejoramiento de Precios que permite a ENCI comprar, a precios de garantía —y usando parte de los recursos del FRASA— parte de la producción de papa, trigo, maíz amiláceo, quinua, cebada y otros productos nativos.

El FRASA, principal mecanismo de la estrategia de reactivación agraria propuesta por el gobierno Aprista, tiene como primera tarea cubrir los diferenciales entre el costo de venta y el costo de producción y/o de importación de úrea y de otros fertilizantes. La segunda tarea encomendada al FRASA es la de utilizar recursos financieros para la compra parcial de productos agrícolas priorizados, tales como maíz amiláceo, papa, trigo, cebada, quinua, haba y arveja, en búsqueda de estabilizar el precio de dichos cultivos. El FRASA tiene un capital de trabajo destinado a la formación de stocks de seguridad, especialmente para productos sensibles (papa, maíz amiláceo y otros cultivos andinos). Finalmente, el FRASA utiliza sus recursos para regular los precios al consumidor, a través de ENCI, de maíz amarillo duro y leche, y, a través de ECASA, del arroz. Los recursos del FRASA tienen dos fuentes básicas: utilidades a partir de la importación de alimentos a un tipo de cambio preferencial, y aportes del tesoro público.

B. Descripción del Sistema de Precios

A nivel del productor existen cuatro categorías de precios: precios oficiales controlados, precios de garantía, de refugio y aquellos sujetos al mercado. Un listado de los principales cultivos regidos por estos sistemas de precios aparece en el Cuadro No. 1. El gobierno define los precios de garantía como aquellos que garantizan un margen de utilidad razonable sobre los costos variables de producción, y que tienen por objetivo incentivar su cultivo. Dicha

rentabilidad, oscila, según el producto y el área donde se cultiva, entre el 30 y 60 o/o. Los precios de refugio se fijan durante o después de la cosecha. Estos precios son ofrecidos generalmente cuando se registra una sobreproducción, que provoca una caída brusca en el precio y motiva que el productor corra el riesgo de tener cuantiosas pérdidas. Tales precios se dieron en contadas ocasiones durante el período 1986-1987 (ver Cuadro No. 1), y el peso en la producción agrícola de los cultivos

Cuadro No. 1

CLASIFICACION DE LOS PRODUCTOS AGRICOLAS

Precios Bajo Intervención del Estado			Precios Sujetos al Mercado (1)
Precios Controlados	Precios Sujetos a Precio de Garantía	Precios Sujetos a Precios de Refugio	
Arroz cáscara Sorgo Soya Maíz Amarillo Duro	Trigo- Cebada Quinua Kiwicha Haba seca Arveja seca Pallar Garbanzo Maíz Amiláceo Frijol Canario Frijol Panamito Frijol Soya Frijol Castilla Frijol Loctao Frijol Bayo y Blanco Frijol Zarandoja (4) Frijol Caballero (4) Hojuela de yuca (4) Hojuela de plátano (4) Papa seca (4) Frijol Panamito Frijol Red Kidney	Frijol Ucayalino Frijol Cavaota (3) Maíz Blanco Urubamba Cebolla (4) Semilla de Trigo (4) Papa(5)	Papa Ajo Camote Haba Verde Rabanitos Arveja Verde Limón Olluco Tomate Vainita Yuca Zanahoria Zapallo Apio Poro Nabo Lechuga Coliflor Beterraga Frutas Algodón Café

(1) Esta lista incluye sólo los principales productos agrícolas.
(2) Aunque oficialmente no tiene precio de garantía en la práctica es considerado como parte de este rubro.
(3) Vigente sólo durante 1986.
(4) Vigente sólo durante 1987.
(5) Vigente a partir de enero de 1988.

sujetos a esta categoría es muy reducido, aunque de hecho puedan tener importancia para alguna región determinada.

En el régimen de precios al productor vigente, dos empresas publicas están encargadas de mantener operativo el sistema: ENCI y ECASA. Mientras que ECASA se encarga solamente de la comercialización del arroz y sus subproductos, a ENCI se le tiene encomendado la comercialización de una amplia gama de productos agrícolas e insumos. Los precios de garantía y de refugio de los productos agrícolas son determinados por el Ministerio de Agricultura. ENCI, por su parte, tiene la obligación de comprar la producción completa de estos productos, cifténdose a los índices de calidad establecidos. ENCI se encarga de seleccionar los productos comprados; embolsarlos, clasificándolos por calidades; envasarlos y distribuirlos en los distintos mercados. En cuanto a los precios oficiales controlados, ellos obedecen a una coordinación entre el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Agricultura, habiendo este último negociado con los comités de productores. Los retrasos que ocurren en el proceso de concertación motivan que los precios se fijen, en ocasiones, al momento de la cosecha.

La metodología para fijar el precio al productor para los cultivos sujetos a control o sujetos a precio de garantía, se basa principalmente en la negociación de los costos presentados por los agricultores y sus rendimientos. El principal problema en las negociaciones radica en que los agricultores subvalúan los rendimientos de su cultivo y/o los costos unitarios no corresponden a rendimientos establecidos. Se genera así, una ganancia extra por los diferenciales presentados por los agricultores en la productividad del cultivo. Es importante señalar que el sistema de fijación de precios básicamente no premia diferencias en calidad. Esto es especialmente cierto en el caso del arroz y el algodón.

4. Sistema de Precios en el Agro: Subsidios y Financiamiento

A. Cuantificación de los Subsidios vía Precios

A.1 Subsidios vía Precios de los Productos Agrícolas

En el Cuadro No. 2 aparecen los subsidios directos a los principales productos agrícolas otorgados por el gobierno Aprista durante 1986 y 1987. En primer lugar, se puede observar que el monto total de subsidio se ha mantenido estable, como porcentaje del PBI, entre dichos años. Es importante destacar que en este período, ENCI ha incrementado fuertemente el número de sus centros de acopio (de 28 en 1986 a 142 en 1987), captando en 1987 compras de 18 productos por un volumen total de 236,779 toneladas, frente a las 21,473 toneladas captadas en 1986 a partir de la compra de 9 productos.³

Es importante destacar, sin embargo, que de la producción total de los principales cultivos sujetos a precios de garantía o de refugio, ENCI es capaz de comprar

Cuadro No. 2

SUBSIDIO A LOS PRINCIPALES PRODUCTOS AGRICOLAS (Millones de Intis)

	1986	1987
Arroz	1124.6	2183.7
Maíz nacional	124.6	202.8
Trigo nacional		53.3
Sorgo nacional		14.0
Papa	2.8	11.4
Habas	0.1	3.1
Menestras	1.0	3.0
Cebada	1.1	
Total	1254.1	2453.9
% l'BI	0.33	0.32

Fuente f NCI.

sólo una fracción muy reducida. Así, ENCI adquirió en 1986 menos del 6 o/o de la producción nacional de trigo elevando su participación a 15 o/o en 1987. En el caso de la cebada, ENCI adquirió el 3.1 o/o y el 7.9 o/o de la producción en 1986 y 1987, respectivamente, adquiriendo otros cultivos andinos como maíz amiláceo y frijol en montos insignificantes. Si se mide el éxito del programa de precios de garantía en función del incremento en los precios de chacra y en la producción, habría que indicar que debido a la poca capacidad de compra de ENCI y a lo alejado y disperso de las zonas productoras, los precios de garantía no han tenido el éxito esperado.

Tal como se mencionó, los subsidios otorgados a los agricultores son financiados directamente, a través del FRASA, por la utilidad de ENCI obtenida en la importación de alimentos utilizando un tipo de cambio preferencial (ver Cuadro No. 3). Es importante destacar que mientras que en 1986 las utilidades de ENCI fueron ligeramente superiores al monto requerido para financiar los subsidios directos a los productos agrícolas, durante 1987, debido al enorme diferencial cambiado, las utilidades más que compensaron esta parte del subsidio.

Cuadro No. 3

UTILIDAD PROVENIENTE DE LA
IMPORTACION DE PRODUCTOS
AGRICOLAS
(Millones de Intis)

Productos	1986	1987
Trigo	995.1	2191.9
! Maíz	468.8	1827.7
! Aceite comestible	156.7	507.0
; Leche	150.1	657.0
; Azúcar	43.8	1532.6
Total Utilidades	1814.5	6716.2
l PBI	0.48	0.88

jonte: Ministerio de Economía y Finanzas.

A.2 Subsidios vía Precios de los Insumos

Como se mencionó al principio de este artículo, la estabilización o reducción de los costos nominales y la reducción de los costos reales son una parte esencial del modelo de reactivación agraria planteado por el gobierno Aprista. En los Cuadros No. 4 y No. 5 se puede observar claramente que dicho objetivo se cumplió exitosamente no sólo durante 1986, sino también durante 1987. Para 1986 la reducción en los

Cuadro No. 4

EVOLUCION DE LOS COSTOS UNITARIOS
REALES DEL SECTOR AGRICOLA
(1985 = 100)

Productos	1986	1987	Tasa de Crecimiento	
			85/86 %	86/87 %
Algodón	65.9	54.1	-34.1	-17.9
Arroz Costa	67.4	58.7	-32.6	-12.9
Arroz Selva	67.5	64.6	-32.5	- 4.4
Frijol	68.3	63.4	-31.8	- 7.0
Maíz Amarillo Duro	67.0	62.7	-33.0	- 6.4
Maíz Amiláceo	72.0	64.2	-28.0	-10.9
Papa Costa	67.4	58.6	-32.6	-13.0
Papa Sierra	75.3	68.2	-24.7	-10.3
Trigo	73.6	65.6	-26.5	-10.9

Fuente: Estimados propios en base a información de INIPA.

Cuadro No. 5

EVOLUCION DE LOS COSTOS UNITARIOS
REALES DEL SECTOR AGRICOLA
(1985 = 100)

Insumos	1986	1987	Tasa de Crecimiento	
			85/86	86/87
Maquinaria	67.6	65.2	-32.4	- 3.6
Tracción animal	101.0	74.3	1.0	-26.4
Semilla	100.0	65.1	- 0.0	-34.8
Agua	45.0	80.4	-55.0	-77.8
Fertilizantes	57.8	35.4	-42.2	-38.7
Químicos y pesticidas	53.7	31.4	-46.3	-41.5
Mano de Obra	113.1	117.8	13.1	4.1

Fuente: Estimados propios en base a información de INIPA

costos reales unitarios fluctúa entre 25 y 34 o/o; mientras que para 1987 la reducción de costos, aunque menor (entre 4 y 18 o/o), continúa siendo significativa.

Dicha reducción en costos reales se basó fundamentalmente en un subsidio muy fuerte a los fertilizantes y pesticidas de origen importado. Así, entre 1985 y 1987, el subsidio cambiario producto de la importación de fertilizantes creció de 0.01 a 0.1 o/o del PBI. Adicionalmente ENCI, a cuenta del FRASA, utilizó I/. 465.2 millones como subsidio directo a la úrea y otros fertilizantes, cifra que equivale a un 0.07 o/o adicional del PBI. Este mayor subsidio a los fertilizantes ha tenido un impacto positivo en términos de elevar el consumo de este insumo, el cual aumentó dramáticamente de 173.3 miles de toneladas en 1985 a 518.0 miles de toneladas en 1987.

B. Cuantificación de los Subsidios vía Crédito Barato

En un contexto donde la tasa de interés no representa de manera alguna el costo de oportunidad del dinero, la diferencia entre la tasa de inflación y la tasa de interés cobrada por un prestatario puede presentarse como una medida del subsidio otorgado al demandante de crédito (subsidi-

dio inflación).⁴ Una forma de calcular dicho subsidio es la siguiente:

$$\frac{cr}{bL} = \frac{CR * (7r - r)}{(1 + 7T)}$$

donde:

- SC: representa el subsidio crediticio
- CR: representa el crédito otorgado
- 7r: representa la tasa de inflación anual
- r: representa la tasa de interés anual cobrada por dicho crédito.

Para el cálculo del subsidio crediticio otorgado por el Banco Agrario a los agricultores, se utilizó como aproximación al monto de crédito otorgado, aquel registrado por el Banco Central de Reserva como crédito interno neto otorgado por el sistema financiero al sector agropecuario.⁵ Dichos montos fueron luego prorrateados entre los distintos cultivos, de acuerdo a la proporción de crédito otorgado por el Banco Agrario a cada uno de los productos considerados (arroz, papa, algodón, maíz amarillo duro y café). Adicionalmente se construyeron para estimar $ek = 1$ subsidio crediticio, tasa de interés promedio que cobra el Banco Agrario para cada uno de estos cultivos.

A partir del Cuadro No. 6 puede observarse que en 1987 el subsidio del Ban-

Cuadro No. 6

SUBSIDIO CREDITICIO DEL BANCO AGRARIO AL SECTOR AGROPECUARIO
(Miles de Intis)

Años	Crédito Banco Agrario	% PBI	% Interés Agrario	% Interés Comercial	Subsidio Preferencial	PBI	Subsidio Total	% PBI
1980	115	1.9	25.20	53.00	20.9	0.4	25.5	0.4
1981	204	1.9	37.50	71.40	40.3	0.4	41.6	0.4
1982	329	1.8	37.50	69.60	62.3	0.3	67.4	0.4
1983	629	1.9	47.80	78.40	107.9	0.3	216.0	0.7
1984	1,692	2.3	71.20	97.30	223.8	0.3	322.4	0.4
1985	4,290	2.2	50.70	119.80	1,348.7	0.7	1,787.1	0.9
1986	12,006	3.5	25.10	40.60	1,323.6	0.4	2,785.9	0.8
1987	24,042	3.7	24.40	36.30	2,099.0	0.3	10,098.8	1.6

Fuente: Estimados propios en base a información del Banco Agrario y el BCR.

co Agrario hacia el agricultor fue equivalente a 1.6 o/o del PBI. Como se mencionó, este subsidio mide el costo para el Banco Agrario de prestar dinero a tasas de interés reales negativas. Es interesante, sin embargo, dividir dicho subsidio en dos componentes: por un lado, está el subsidio preferencial al sector agrícola, que mide el efecto del diferencial entre las tasas de interés promocionales que cobra el Banco Agrario y aquellas que podría cobrar si pudiese destinar sus recursos hacia otros sectores de la economía, donde las tasas de interés activas son sustancialmente mayores.⁶ Por otro lado, se tiene el subsidio que es común a todos los sectores y que es producto de tasas de interés promedio negativas en términos reales.

duciéndose en magnitud en los últimos tres años, pasando de 0.7 o/o del PBI en 1985 al 0.3 o/o del PBI. Sin embargo, la tendencia ha sido opuesta en el caso del subsidio indiscriminado a todos los sectores de la economía, producto de tasas de interés que no reflejan el costo real del dinero. Así, esta parte del subsidio se elevó de 0.2 o/o del PBI en 1985 a 1.3 o/o durante 1987.

A partir de los Cuadros No. 7 y No. 8 se puede observar una reducción en el subsidio preferencial al algodón, arroz y café, y un incremento fuerte en el subsidio a la papa en la sierra. Es importante destacar que el subsidio crediticio otorgado al Trapecio Andino representó, en 1987, el 18.6 o/o del subsidio otorgado por el Banco Agrario. Esta cifra,

Cuadro No. 7

SUBSIDIOS AL SECTOR AGRICOLA POR DIFERENCIALES EN TASAS DE INTERES
CON RESPECTO A LA TASA DE INTERES DEL MERCADO
(Millones de Intis de 1985)

Cultivos	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Arroz Costa	55.1	69.1	80.4	33.1	0.0	46.2	0.0	1.5
Arroz Selva	19.4	33.9	59.3	38.1	32.9	34.4	0.0	0.7
Algodón	88.8	61.5	67.5	69.0	129.3	137.4	56.6	41.0
Papa Costa	10.7	12.9	8.6	11.9	16.4	9.9	19.8	48.1
Papa Sierra	14.9	13.7	10.1	15.2	0.0	30.1	0.0	1.2
Maíz Amarillo	14.0	17.0	23.2	7.4	2.4	12.8	43.7	67.0
Café	10.3	4.2	4.8	6.4	0.0	11.9	0.0	0.0
Otros	355.9	407.5	392.3	346.2	339.9	1065.7	471.1	392.5
Total	567.8	618.8	643.3	527.3	521.7	1348.7	589.7	546.9
% PBI	0.35	0.38	0.35	0.33	0.31	0.69	0.39	0.32

Fuente: Estimados propios en base a información del Banco Agrario.

Una conclusión muy importante es que el subsidio preferencial es de una magnitud muy pequeña respecto al subsidio global debido a tasas de interés reales negativas. Respecto al subsidio preferencial, es importante resaltar que éste ha venido re-

aunque sustancialmente mayor a la registrada a principios de la década, es pequeña, especialmente si se tiene en consideración que dicha región aglutina al 47.2 o/o de la tierra agrícola que pertenece a hogares rurales.⁷

Cuadro No. 8

**SUBSIDIOS AL SECTOR AGRICOLA POR DIFERENCIALES EN TASAS DE INTERES
CON RESPECTO A LA TASA DE INFLACION
(Millones de Intis de 1985)**

Cultivos	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Arroz Costa	74.9	73.5	91.1	173.8	46.7	123.4	78.7	249.7
Arroz Selva	26.4	35.3	64.0	91.3	47.2	71.4	43.7	121.1
Algodón	120.7	65.5	76.6	139.3	165.3	288.2	125.1	206.3
Papa Costa	14.6	13.7	9.8	24.1	21.5	14.6	31.7	137.6
Papa Sierra	21.9	15.2	13.1	50.1	17.6	80.3	100.4	202.6
Maíz Amarillo	19.0	18.0	* 25.9	30.3	13.3	32.0	87.0	254.8
Café	15.1	4.5	5.7	19.8	6.1	31.7	40.6	63.4
Otros	401.1	412.9	416.5	527.6	433.9	1144.7	737.6	1318.2
Total	691.9	637.7	699.5	1055.7	751.5	1787.1	1241.2	2631.4
%PBI	0.43	0.39	0.38	0.66	0.44	0.92	0.82	1.55

I uente: Estimados propios en base a información del Banco Agrario.

A partir del Cuadro No. 9 queda claro que este subsidio otorgado por el Banco Agrario fue financiado vía transferencias directas del Banco Central de Reserva. Así, más de la mitad de los recursos prestados a los agricultores por el Banco Agrario provinieron de dicha fuente. Sin embargo, si bien este porcentaje es menor al promedio registrado a principios de los ochentas (60 o/o), y muy inferior al 84 o/o que llegó a representar el financiamiento del BCR para el Banco Agrario durante

1983, durante 1986 y 1987 esta cifra representó el 33 y 30 o/o, respectivamente, del crédito total otorgado por el BCR. Esta cifra es dramáticamente superior al 15 o/o registrado como promedio para el período 1980-1985. En otras palabras, si bien la política de asegurar márgenes de rentabilidad apropiados para el agricultor, ha significado que éste haya mejorado su capacidad de repago de los préstamos obtenidos y que ello, a su vez, haya significado que los recursos propios del Banco Agrario tengan una mayor participación, el Banco Central de Reserva se ha visto obligado a destinar un nivel creciente de fondos a costa no sólo de reducir el crédito interno a los demás sectores de la economía, sino al mismo tiempo, presionando sobre la expansión de la base y la oferta monetaria.

En cuanto a la eficacia de este subsidio crediticio, es importante destacar que las áreas sembradas y la producción de los cultivos aviados por el Banco Agrario han crecido a tasas muy inferiores a la expansión registrada en las hectáreas aviadas. Este hecho sugeriría que el crédito otorgado por el Banco Agrario ha desplazado otras fuentes crediticias.

Cuadro No. 9

**PROPORCION DE LOS PRESTAMOS DEL BCR
DIRIGIDOS AL BANCO AGRARIO DEL PERU
(Miles de Intis)**

Años	Total Crédito BCR (1)	Crédito del BCR al Banco Agrario (2)	£ (2):(1)	Total Crédito Banco Agrario (3)	% (2):(3)
1981	739.2	98.8	13.37	204	48.4
1982	973.2	167.8	17.24	329	51.0
1983	4,395.4	528.7	12.03	629	84.0
1984	7,517.7	1,026.8	13.66	1,692	60.7
1985	10,760.8	1,938.5	18.01	4,290	45.2
1986	20,239.2	6,694.2	33.08	12,006	55.8
1987	43,694.1	13,141.3	30.08	24,042	54.7

Fuente: BCR y Banco Agrario.

C. Cuantificación del Subsidio vía Diferencia de Cambio

En el Cuadro No. 10 aparece el detalle del subsidio cambiario. En un contexto donde hay hasta 7 tipos de cambio distintos para la importación de bienes, con una dispersión entre la tasa más alta y la más baja de casi 4 a 1, y donde el tipo de cambio de paridad con base en 1978 es abiertamente criticado⁸, se ha preferido estimar el subsidio cambiario utilizando tres tipos de cambio referenciales: el de paridad del poder de compra con base en

1978 (PPP), el de la mesa de negociación (CBME) y el tipo de cambio prioritario para exportaciones no tradicionales (NTX).

Aquí se puede concluir que el subsidio cambiario es considerable, alcanzando entre 0.2 a 0.4 o/o del PBI en 1986 y elevándose drásticamente en 1987 hasta llegar a un rango de 0.6 a 0.8 o/o, representando casi un tercio del subsidio cambiario estimado por el BCR para toda la economía durante 1987.⁹ Como era de esperar, la mayor parte del diferencial lo absorbe el rubro de insumos agrícolas para la industria (trigo, maíz amarillo duro y aceite de soya).

Cuadro No. 10

SUBSIDIO CAMBIARIO A LAS IMPORTACIONES AGRICOLAS (Millones de Intis de 1985)

	Tipo de Cambio de Referencia								
	CBME			Paridad			XNT Prioritario		
	1985	1986	1987	1985	1986	1987	1985	1986	1987
I. Bienes de Consumo Agrícola	15.8	177.1	227.9	- 1.5	138.6	156.3	4.6	78.2	91.0
Azúcar	0.8	70.5	182.2	- 0.1	55.2	142.6	0.2	31.1	106.5
Arroz	0.0	63.9	12.4	- 0.0	50.0	10.0	0.0	28.2	- 30.4
Otros Bienes de Consumo Agrícolas	15.0	42.7	33.2	- 1.4	33.5	23.7	4.3	18.9	14.9
II. Insumos para la Agricultura	52.4	141.9	399.4	- 4.8	111.1	339.0	15.1	62.6	283.8
Alimentos para animales	20.7	45.7	110.3	- 1.9	35.8	93.6	6.0	20.2	78.3
Abonos	14.2	46.3	146.5	- 1.3	36.2	124.4	4.1	20.4	104.2
Insecticidas, herbicidas y similares	13.3	37.5	126.0	- 1.2	29.4	107.0	3.8	16.6	89.6
Semillas	1.3	2.9	7.4	- 0.1	2.3	6.3	0.4	1.3	5.3
Otros	2.9	9.4	9.1	- 0.3	7.4	7.7	0.8	4.2	6.5
III. Insumos Agrícolas para la Industria	287.9	356.8	899.8	-26.5	279.4	783.3	83.2	157.5	677.1
Trigo	162.4	227.1	466.7	14.9	177.8	410.2	46.9	100.3	358.7
Maíz Amarillo Duro	51.2	61.1	207.4	- 4.7	47.8	182.3	14.8	27.0	159.5
Aceite de Soya	31.5	36.5	151.6	- 2.9	28.6	133.2	9.1	16.1	116.5
Otros	42.8	32.1	74.1	- 3.9	25.1	57.5	12.4	14.2	42.4
IV. Bienes de Capital	16.9	83.1	105.9	- 1.6	65.1	80.3	4.9	36.7	57.0
Tractores	9.9	58.3	81.9	- 0.9	45.7	64.1	2.9	25.8	47.9
Herramientas	2.2	5.6	2.6	- 0.2	4.4	1.3	0.6	2.5	0.2
Otros	4.9	19.1	21.4	- 0.4	15.0	14.9	1.4	8.4	9.0
Total Subsidio Cambiario	373.0	758.9	1632.9	-34.3	594.2	1358.9	107.8	335.0	1109.0
% PBI	0.19	0.40	0.83	- 0.02	0.31	0.69	0.06	0.18	0.56
Tipo de Cambio Referenciales (Intis por US\$)	12.62	17.75	30.67	10.86	16.93	28.58	11.47	15.64	26.68

productos que durante 1987 se habrían importado a un tipo de cambio promedio 23 o/o inferior al oficial (MUC).

El subsidio cambiario mencionado fue financiado mediante dos mecanismos. De un lado, tal como se registra en el Cuadro No. 11, se le extrae al sector exportador parte de sus ganancias, al pagarle por su dólar un monto en intis inferior al que recibiría con un tipo de cambio más realista. El saldo del subsidio cambiario, que como puede observarse es sustancial (entre 0.4 y

5. Efectos de la Evolución de los Subsidios en el Agro

A. Términos de Intercambio y Distribución del Ingreso

Pese a la caída en los rendimientos por hectárea, el PBI agropecuario creció en 4 o/o durante 1986. Sin embargo, la mayor demanda por bienes agrícolas sólo pudo ser cubierta con una mayor importación, duplicándose prácticamente el valor de la

Cuadro No. 11

IMPUESTO CAMBIARIO A LAS EXPORTACIONES AGRICOLAS (Millones de Intis de 1985)

	Tipo de Cambio de Referencia								
	CBME			Paridad			Exportación Prioritario		
	1985	1986	1987	1985	1986	1987	1985	1986	1987
Algodón	19.91	72.96	62.05	- 72.24	55.27	50.20	-40.09	27.44	39.38
Azúcar	26.60	39.60	41.27	- 17.19	29.40	30.36	-1.91	13.35	20.41
Café	166.28	529.28	513.99	-101.35	404.39	421.43	-7.98	207.91	336.99
Total Impuesto Cambiario	212.79	641.84	617.31	-190.78	489.06	501.99	-49.98	248.70	396.78
% PBI	0.11	0.33	0.31	- 0.09	0.26	0.25	-0.01	0.13	0.20

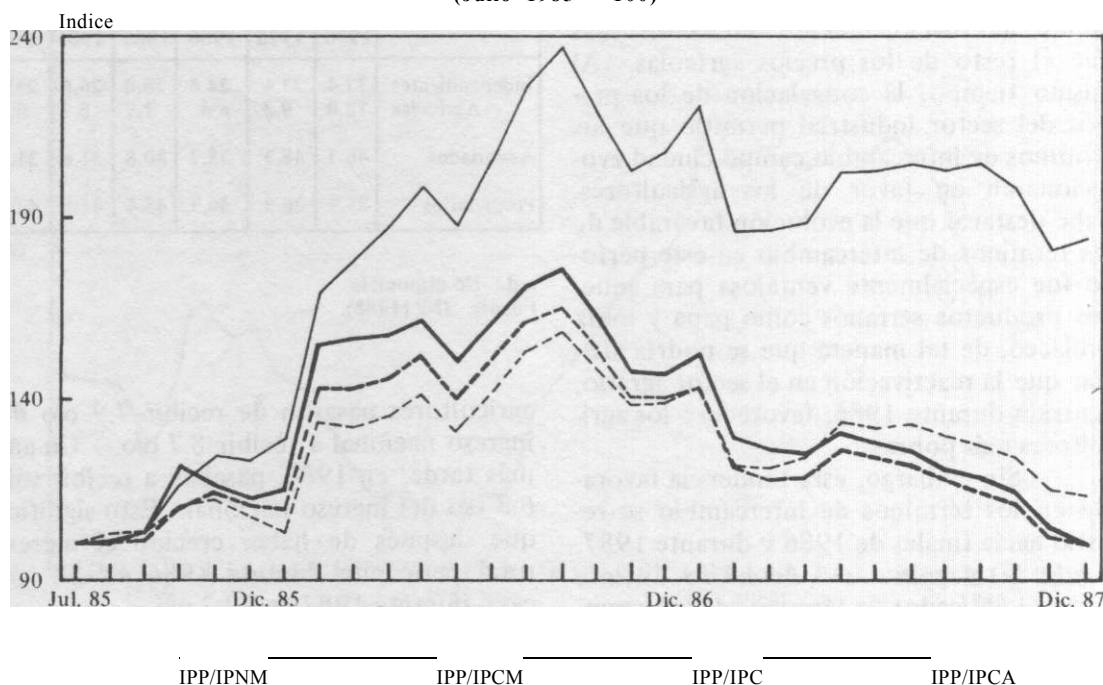
1 uente: Estimados propios en base a cifras del BCR.

0.5 o/o del PBI para 1987), representa un consumo neto de reservas por parte del BCR. Al respecto, es importante resaltar que esta política de subsidios a las importaciones ha implicado un efecto emisión, producto de la diferencia de comprar moneda extranjera a un tipo de cambio de exportación y venderla a un tipo de cambio de importación menor. Es justamente este efecto emisión el que impide al gobierno elevar el tipo de cambio exportador para incentivar las exportaciones.

importación de estos bienes. Los precios reales agrícolas crecieron en 113 o/o, lo que permitió un aumento en el poder de compra del sector del 24 o/o¹⁰. Además, debido a una reducción significativa en los costos reales, fue posible un crecimiento sustancial en la rentabilidad del sector. Al mismo tiempo, el crecimiento en términos reales de los precios de productos andinos como la papa y las legumbres significó una transferencia de recursos hacia la sierra. El Gráfico No. 2 muestra la evolución de

Gráfico No. 2

TERMINOS DE INTERCAMBIO AGRO-CIUDAD
(Julio 1985 = 100)



Uente: I laboración propia en base a información estadística del INI y del Ministerio de Agricultura.

los términos de intercambio de acuerdo a varios indicadores alternativos. Los cuatro indicadores seleccionados tratan de medir la capacidad de compra del productor agropecuario. Todos ellos incluyen un índice de precios de productos agrícolas, el cual registra la evolución de los precios de 23 de los cultivos más importantes, representando 66.7 o/o del valor bruto de producción del sector agrícola¹¹. Los cuatro indicadores son:

(1): $\frac{I_{pp}}{I_{PC}}$ (2): $\frac{I_{pp}^A}{I_{PCA}}$ (3): $\frac{I_{pp}}{I_{PCM}}$ (4): $\frac{I_{pp}}{I_{PMM}}$

donde:

IPP: representa el Índice de Precios al Productor agrícola

IPC: representa el Índice de Precios al Consumidor

IPCA: representa el Índice de Precios al Consumidor de Productos Alimenticios

IPCM: representa el Índice de Precios al Consumidor de Productos Manufacturados

IPMM: representa el Índice de Precios al por Mayor de Productos Manufacturados.

La evolución de cualquiera de estos indicadores refleja que entre mediados de 1985 y mediados de 1986 se registró una importante transferencia de recursos a favor de la agricultura peruana. Esta transferencia de recursos se debió no solo al éxito del programa antiinflacionario del gobierno Aprista sino, además, al crecimiento de los precios reales de los principales cultivos.

Los precios relativos fueron, sin iluda, el instrumento más importante para la redistribución del ingreso durante 1986. Los precios de los bienes agrícolas no transables internacionalmente crecieron mas que el resto de los precios agrícolas. Al mismo tiempo, la congelación de los precios del sector industrial permitió que los términos de intercambio campo-ciudad evolucionaran en favor de los agricultores. Cabe destacar que la evolución favorable de los términos de intercambio en este período fue especialmente ventajosa para aquellos productos serranos como papa y maíz amiláceo, de tal manera que se podría afirmar que la reactivación en el sector agrario, ocurrida durante 1986, favoreció a los agricultores más pobres.

Sin embargo, esta tendencia favorable en los términos de intercambio se reversionó hacia finales de 1986 y durante 1987, siendo la magnitud del deterioro distinta según el indicador de términos de intercambio utilizado para medirla. Las causas principales de este deterioro fueron el rebrote inflacionario en el sector manufacturero en momentos en los cuales el gobierno perdió el control sobre los precios, y la notable caída en los precios del café y la papa -el primero debido a una caída muy fuerte en el precio internacional y el segundo debido a una sobreproducción—. Al mismo tiempo, debido a la creciente sobrevaluación del Inti, el gobierno no sintió la presión para incrementar los precios de productos agrícolas transables al mismo ritmo que lo hiciera durante el periodo julio 85 a julio 86. En este contexto, FRASA se fue convirtiendo gradualmente de un fondo de promoción agropecuaria a un fondo de subsidios al consumidor.

Las cifras sobre distribución del ingreso proporcionadas por el INP (Cuadro No. 12), permiten afirmar que el avance logrado en cuanto a la mejora en los ingresos de los agricultores entre 1985 y 1986, aunque importante, se mantiene muy por debajo del alcanzado a principios de la década de los setentas. Entre 1985 y 1986 los

Cuadro No. 12

DISTRIBUCION DEL INGRESO NACIONAL

	1970	1975	1980	1985	1986	1987
Independientes Agricultoras	27.4 12.0	25.4 9.3	24.4 n.d.	23.8 7.9	26.6 8.7	25.3 6.3
Asalariados	46.7	48.3	38.7	30.8	31.6	31.5
Propietarios	25.9	26.3	36.9	45.4	41.8	43.2

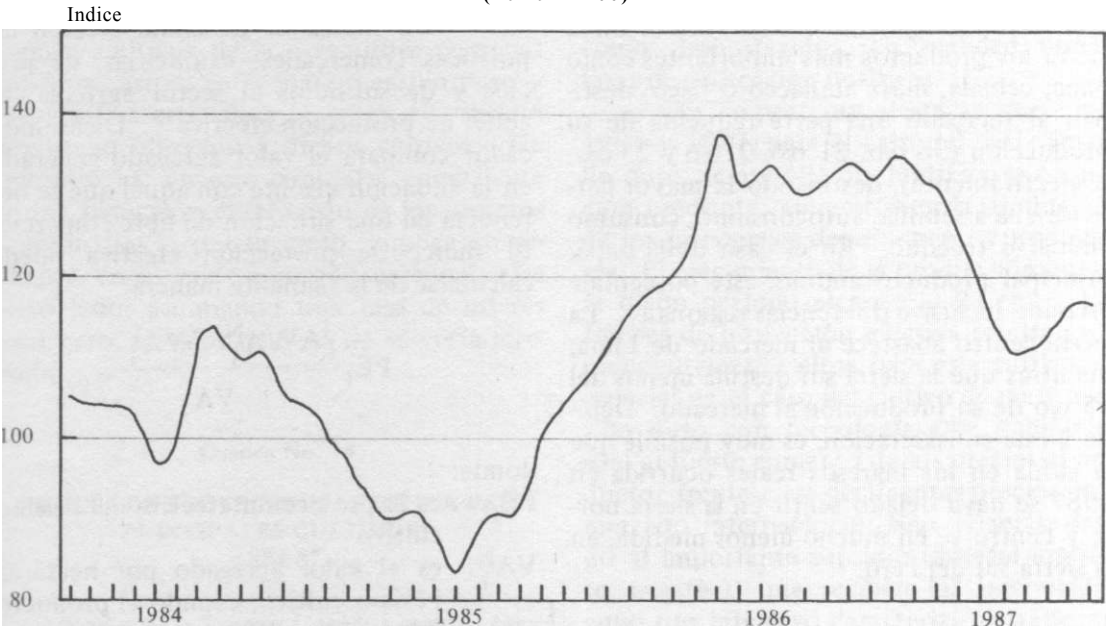
n.d.: No disponible.
Fuente: INP (1988).

agricultores pasaron de recibir 7.9 o/o del ingreso nacional a recibir 8.7 o/o. Un año más tarde, en 1987, pasaban a recibir sólo 6.3 o/o del ingreso nacional. Esto significó que después de haber crecido el ingreso rural per-cápita durante 1986 en 28 o/o, cayo durante 1987 en 22.2 o/o.

Un indicador que mide el ingreso rural agrícola es aquel que combina el efecto cantidad (crecimiento de la producción) con las variaciones en los términos de intercambio. La evolución de este indicador y la de su tasa de crecimiento aparecen en los Gráficos No. 3 y No. 4, respectivamente. Aquí se puede observar claramente como el ingreso rural crece en forma muy importante a partir de julio de 1985, llegando a su punto más alto en junio de 1986 y manteniéndose hasta inicios de 1987, para luego, producto de una caída considerable en el ritmo de crecimiento de los términos de intercambio, reducir su crecimiento en forma importante hasta empezar a reducirse en términos absolutos hacia fines de 1987.

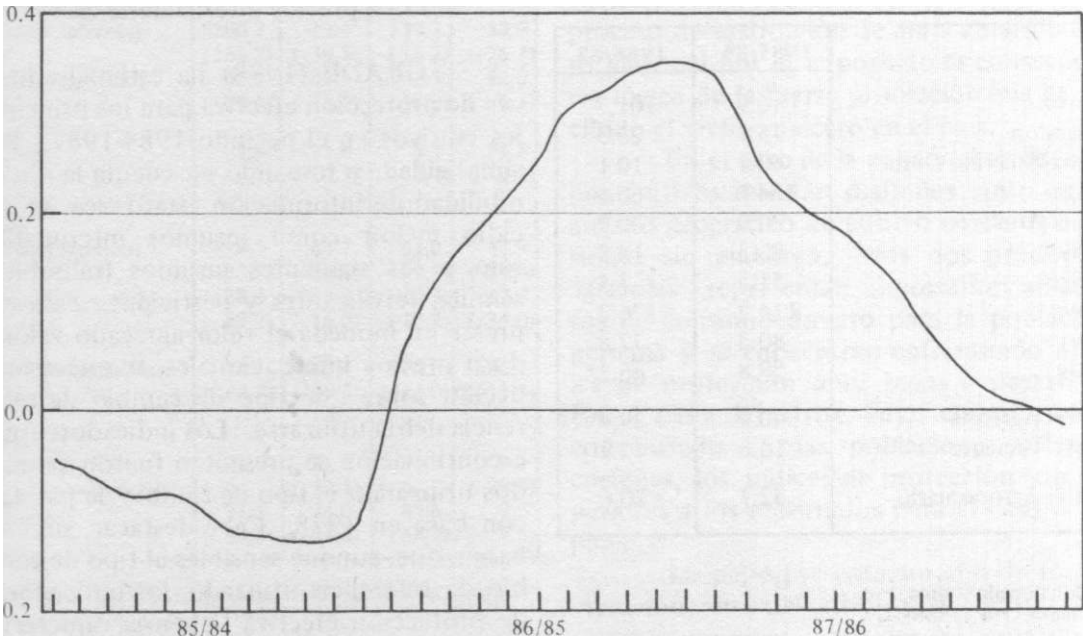
Ahora bien, esta caída en los ingresos reales no fue uniforme para todos los agricultores. En el Cuadro No. 13 aparecen las variaciones en el ingreso real agrícola por cultivos para el período 1986-1987. A partir de esta información podemos concluir que quienes más vieron afectados sus ingresos fueron los campesinos de la sierra, productores de papa, maíz amiláceo, trigo

Gráfico No. 3
INGRESO REAL AGRICOLA
(1979= 100)



I uente: I laboración propia en base a cifras del Ministerio de Agricultura.

Gráfico No. 4
CRECIMIENTO DEL INGRESO REAL AGRICOLA
PROMEDIO MENSUAL MOVIL



I uente: I laboración propia en base a datos del Ministerio de Agricultura.

y frijol y, por otro lado, los productores de café. Este dato respecto al deterioro de los ingresos rurales serranos debe ser analizado a la luz de la siguiente consideración: En la sierra los productos más importantes como papa, cebada, maíz amiláceo o trigo, destinan al mercado una parte reducida de su producción (38 o/o, 21 o/o, 21 o/o y 23 o/o, respectivamente), destinando la mayor parte de ella a semilla, autoconsumo, consumo animal o trueque. En el caso de la papa, principal producto andino, este porcentaje esconde inclusive diferencias regionales. La sierra centro abastece al mercado de Lima, mientras que la sierra sur destina menos del 15 o/o de su producción al mercado. Debido a esta consideración, es muy posible que la caída en los ingresos reales ocurrida en 1987 se haya dejado sentir en la sierra norte y centro y, en mucho menor medida, en la sierra sur del Perú.

Cuadro No. 13

**VARIACIONES EN EL INGRESO REAL
AGRICOLA
(en porcentajes)**

	1985/86	1986/87
Arroz	- 10.9	101.7
Algodón	- 15.5	- 23.3
Maíz Amarillo Duro	60.1	10.1
Papa	134.5	-60.5
Maíz Amiláceo	20.0	- 20.9
Frijol	80.3	- 18.3
Trigo	51.2	- 7.5
Soya	114.2	176.2
Sorgo	80.3	- 77.8
Café	59.8	-66.2*
Total Agrícola	40.9	- 29.4
Total Pecuário	14.6	- 12.9
Total Agropecuario	32.7	- 20.6

(*) Estimado propio.

1 uente: INP (1988).

B. Protección efectiva concedida a la Agricultura

Un indicador de cómo afectan las políticas comerciales, cambiarias, de precios y de subsidios al sector agrícola, es aquel de protección efectiva¹². Dicho indicador compara el valor agregado generado en la situación vigente con aquel que se obtendría en una situación de libre comercio. El índice de protección efectiva puede calcularse de la siguiente manera:

$$PE_i = \frac{VA_i^? - VA_i^I}{VA_i^I}$$

donde:

PE_i: es la protección efectiva del i-ésimo cultivo

VA^{^1}: es el valor agregado por hectárea i-ésimo cultivo, cuando el producto y los insumos intermedios son valorados a precios internos

VA_i^J: es el valor agregado por hectárea expresado en moneda nacional del i-ésimo cultivo, cuando el producto y los insumos intermedios se valoran a precios internacionales.

GRADE (1988) ha estimado índices de protección efectiva para los principales cultivos en el período 1984-1987. Por simplicidad, y tomando en cuenta la disponibilidad de información estadística, se decidió incluir como insumos intermedios sólo a los siguientes insumos transables: semilla, fertilizantes y pesticidas. Para expresar en moneda el valor agregado valorado a precios internacionales, fue necesario decidir sobre qué tipo de cambio de referencia debía utilizarse. Los indicadores que a continuación se presentan fueron estimados utilizando el tipo de cambio de paridad con base en 1978. Cabe destacar, sin embargo, que, aunque sensibles al tipo de cambio de referencia utilizado, los indicadores de protección efectiva tienen la característica de no alterar su orden de precedencia

al rehacerse el cálculo con un tipo de cambio distinto.

En el Cuadro No. 14 aparecen los niveles de protección para cinco de los principales cultivos de la agricultura peruana: algodón, arroz, café, maíz amarillo duro y papa. Los estimados incluyen el subsidio crediticio otorgado a dichos cultivos. Un subsidio es, en este contexto, equivalente a una reducción en el costo de los insumos intermedios y, por lo tanto, implica un aumento en el valor agregado nacional. De otro lado, asumiendo una tasa de interés real cero, el valor de VA¹] no se vería alterado.

Cuadro No. 14

**INDICES DE PROTECCION EFECTIVA PARA
PRINCIPALES CULTIVOS***
1984-87

Cultivo	1984	1985	1986	1987
Algodón (Pima)				
(ventas internas)	- 14.6 (- 25.3)	-65.8 (-99.5)	26.4 (-72.4)	149.5 (-34.2H)
(ventas externas)	- 18.1 (- 28.7)	20.9 (-12.8)	69.6 (-29.2)	184.7 (- 0.9)I
Algodón (Tangiiis)				
(ventas internas)	200.7 (186.7)	12.4 (-39.7)	137.3 (15.2)	53.0 (-26.7)j
(ventas externas)	43.5 (29.5)	107.3 (55.1)	172.3 (50.2)	82.0 (2.3)l
Arroz	3.8 (- 0.7)	15.6 (4.3)	6.2 (- 2.7)	51.8 (- 2.3)l
Café				
(ventas internas)	- 74.7 (- 75.7)	-64.7 (-68.4)	-51.0 (-53.9)	-52.9 (- 74.0)
(ventas externas)	- 38.3 (- 39.2)	- 12.2 (-16.0)	- 16.3 (-19.2)	- 12.9 (-34.0)
Mai/ Amarillo Duro	58.1 (48.7)	115.4 < 90.3)	576.0 (511.0M	4682.1 3411.5)
Papa				
(secano)	- 21.0 (- 44.1)	- 21.7 (-59.4)	54.7 (42.2)	9.5 (-28.9)
(riego)	- 31.5 (- 48.4)	- 34.0 (-61.8)	67.6 (58.2)!	2.5 (-24.8)

i *) \. llores entre paréntesis fueron estimados sin incluir el subsidio crediticio.

I uente: GKADI (1988).

Los resultados indican que existe un altísimo nivel de protección para el maíz amarillo duro. De otro lado, cultivos como el algodón y el arroz, que aparecen como desprotegidos, en realidad poseen tasas de protección positivas.

Es importante destacar que entre 1984 y 1987, para el caso del maíz amarillo duro, se produjeron, junto a una protección creciente, aumentos en la producción de los principales departamentos productores. El crecimiento de la producción durante dicho período alcanzó el 23 o/o. Los índices de protección efectiva resultan sorprendentemente altos para este cultivo, en especial en el caso del cultivo de maíz amarillo duro con tecnología alta, debido no sólo al fuerte aumento de los precios al productor frente a los declinantes precios en el mercado internacional; sino, además, debido al importante subsidio (arancel implícito negativo) que reciben los insecticidas, cuyo uso intensivo caracteriza a esta tecnología. Este cultivo muestra, además, una reducción de la participación de las importaciones dentro de la oferta total del bien (que, en promedio, entre 1984-87 representaron el 29 o/o del total), frente al nivel registrado entre 1980 y 1983 (54 o/o). Este proceso de sustitución de maíz amarillo duro nacional por el importado es consecuencia lógica de la fuerte protección que ha recibido el sector maicero en el país.

En el caso de la papa y el arroz, ambos cultivos resultan disímiles tanto en su ámbito geográfico de cultivo como de consumo: sin embargo, estos dos productos agrícolas representan importantes alimentos de consumo directo para la población peruana y se encuentran enfrentando niveles de protección muy bajos o negativos. En el caso del arroz, cuyo consumo está concentrado en las poblaciones urbanas costañas, los índices de protección son superiores a los registrados para el caso de la papa.

La papa presenta un año de fuerte elevación en sus niveles de protección (1986). principalmente por la caída en el

precio internacional. Esta mejoría en los índices de protección efectiva benefició más a los sectores con tecnología media y de riego, que se ubican en las zonas bajas de los valles o en la región de costa. De esta foma, si bien la producción global creció en 17 o/o entre 1984 y 1987, este crecimiento se concentró en gran parte en las zonas productoras costeñas o cercanas a centros poblados importantes, en donde los precios son más susceptibles a los incrementos de la demanda urbana que, como se mencionó, se aceleró en los años siguientes a 1985.

Las tasas de protección para el algodón, insumo principal para la industria textil y para la industria oleaginosa a través de la pepa, resultan permanentemente negativas cuando no se incluye en el cálculo el subsidio crediticio otorgado por el Banco Agrario. Si bien la producción algodonería entre 1984-87 se redujo en -0.1 o/o, esta disminución esconde importantes diferencias regionales, las que se hacen evidentes cuando se comparan las dos zonas productoras más importantes que concentran en promedio el 70 o/o de la producción nacional entre 1984-87: Piura, con la variedad Pima e lea con la variedad Tangüis. Durante este período, la producción en Piura decreció en 26 o/o, la que estuvo acompañada de una menor protección a la variedad Pima frente a la Tangüis (a excepción de 1987), la cual registra un aumento en la producción de 22 o/o durante el mismo lapso. La mayor rentabilidad de la variedad Tangüis frente a la variedad Pima se debe al mayor rendimiento de esta última, así como a los menores precios internacionales que enfrenta.

Finalmente, el cultivo de café muestra, al igual que en el caso del algodón, mayores índices de protección para el mercado externo que para el interno, nuevamente debido a los mayores precios internacionales que convierten en negativos todos los indicadores de protección, aun considerando el subsidio crediticio. Durante el período 1984 a 1987, la producción de café creció sólo en 8 o/o, lo que se debería a las ma-

yores posibilidades de sustitución que se presentaron para cultivos con mayores protecciones que aquél como es el caso de la soya y del cultivo de la coca.¹³

A modo de conclusión, podemos afirmar que la protección efectiva en la agricultura ha beneficiado a los productos que directa o indirectamente se encuentran relacionados con la industria o consumo humano de alimentos. Este hecho ha permitido la sustitución gradual del maíz importado por el nacional. Los productos de consumo humano directo presentan una baja protección, aunque su producción se ha visto incrementada principalmente a través de subsidios, evitando enfrentar al consumidor urbano (sobre todo costeno) con precios más altos para estos productos esenciales.

C. Impacto sobre la Inflación y el Empleo

Con el objetivo de controlar el fuerte proceso inflacionario que se venía dando, el gobierno Aprista aplicó un nuevo sistema de precios al consumidor. En 1986 este sistema estaba constituido por dos tipos de precios: flexibles y administrados. Luego, en 1987, se creó un nuevo sistema de precios al consumidor, llamando 'supervisados' a los bienes agrícolas con precios flexibles y creando las categorías de 'precios controlados', 'regulados' y los 'sujetos a régimen especial'. En la canasta de consumo de Lima Metropolitana, el grupo de alimentos con precios supervisados tiene un peso de 10 o/o, mientras que el de controlados y regulados de 26.3 o/o.¹⁴

En términos comparativos, el comportamiento de los precios de los alimentos durante la administración Aprista y el anterior gobierno ha sido diferente. Durante el período 1983-1985 los precios relativos de los alimentos controlados y regulados (administrados en 1986) se mantuvieron por encima de los supervisados (flexibles en 1986); mientras que, a partir de 1986, a raíz de la aplicación del nuevo sistema de precios, esta característica se revirtió. Alio-

ra bien, como resultado del fuerte incremento de la demanda interna durante 1986 y la política explícita de elevar los ingresos de los agricultores, los precios de los alimentos regidos por el sistema de precios supervisados crecieron por encima del índice general. Sin embargo, a partir de mayo de 1987 el crecimiento de dichos precios se da a un ritmo menor que el crecimiento del índice de precios global. Esto se debió, por un lado, a que los precios de estos productos pasaron de ser flexibles a ser supervisados y, por otro, al menor incremento de la demanda interna registrado en 1987. Cabe notar que la diferencia entre los precios relativos supervisados y los de los controlados y regulados se acentúa durante los primeros meses de 1987.

Es interesante resaltar que durante 1987 el sub-grupo 'leguminosas y derivados' (pallar, lenteja, frijol, etc.) mostró un comportamiento distinto al resto de productos regidos bajo el sistema de precios supervisados. A partir de este año, el índice de precios de este sub-grupo se mantuvo continuamente por debajo del índice general. Esta evolución se debe fundamentalmente al retraso en el ajuste de los precios de garantía de los distintos tipos de frijol.

A nivel agregado, también es posible observar un comportamiento distinto en la evolución de los precios relativos de los alimentos. Si bien durante los últimos trimestres del anterior gobierno el índice de precios de los alimentos se mantuvo por debajo del índice general con ligeras fluctuaciones, se presentaron trimestres en los que este índice se conservó por encima del general. A diferencia, durante el presente gobierno, el índice de precios de los alimentos se mantuvo siempre por debajo del índice general, acentuándose a partir de 1987 la diferencia entre estos dos índices. Dado el peso del rubro 'alimentos' al interior de la canasta de consumo, se puede decir que éste es el que más contribuyó en el proceso de reducción de la inflación que se observó a partir de 1986. Esta tendencia, en un contexto de precios al productor, sólo fue

posible gracias a un creciente subsidio otorgado a los consumidores de productos agrícolas.

En cuanto al empleo agrícola, éste habría crecido en 11.6 o/o en el período 1985-1987. Sin embargo, cabe resaltar que entre 1985 y 1986 se registra una reducción en los niveles de empleo, la que se debe por completo a los problemas de agua que afectaron a los principales cultivos de la costa norte: caña de azúcar, algodón y, fundamentalmente, arroz.¹⁵

6. Conclusiones y Recomendaciones de Política Económica

A pesar del extraordinario monto de recursos financieros transferidos al sector agrícola durante la primera mitad del gobierno Aprista, este sector creció a una tasa promedio anual de 2.9 o/o en dicho período; cifra que se compara desfavorablemente con un crecimiento promedio anual del PBI de 7.7 o/o durante dicho lapso.¹⁶ Sin embargo, habría que tomar en cuenta que esta cifra representa un importante cambio frente a la tendencia registrada durante la década de los setentas (con una tasa de crecimiento promedio anual de 0.1 o/o) o durante el período 1980-1984 (con una tasa promedio anual de 3.2 o/o).

La política económica implementada por el gobierno ha significado el traslado de cuantiosos recursos al sector agropecuario. Dicha transferencia se dio a través de distintos mecanismos: crédito subsidiado, subsidio cambiario y transferencias directas del tesoro a través de empresas estatales como ENCI o ECASA. En el mediano plazo, una transferencia de recursos de la magnitud como la presentada en el período 1985-1987, no es sostenible sin afectar en forma sustancial a los demás sectores económicos.

La política de aranceles implícitos seguida por el gobierno que permitió obtener recursos suficientes para implementar un programa de reactivación agropecuaria

se enfrenta a una restricción que empieza a ser evidente a fines de 1987. y que será determinante en 1988: la escasez de divisas para sustentar un esquema de tipos de cambio diferenciados y sobrevaluados. El mantenimiento de una política de tipo de cambio sobrevaluado ha tenido un alto costo para el sector agropecuario, reduciéndole la protección a varios cultivos, entre los que se encuentran no sólo los productos de exportación como café y algodón sino, además, productos andinos como la papa y el trigo.¹⁷

La continuidad del modelo es dudosa porque si el consumidor no puede pagar el arancel implícito, lo tendrá que pagar el fisco y la presión sobre la inflación se tornará inmanejable. La devaluación en este contexto es indispensable para evitar una distorsión mayor en el uso de los recursos y para incentivar la creación de superávits exportables y/o sustitutos de las importaciones. En este contexto, sería recomendable junto con una devaluación que eleve la protección real de los productos agrícolas. una política de subsidios dirigida *sólo* a los consumidores de grupos poblacionales específicos.

Para muchos de los productores agrícolas -de algodón, papa, maíz amiláceo, frijol, trigo, sorgo y café—, los precios relativos han operado como un mecanismo de redistribución en contra de sus intereses. Si bien es cierto que los mecanismos com-

pensatorios precios de garantía, crédito subsidiado, tipo de cambio preferencial para sus importaciones— pueden haber atenuado parcialmente dicha caída en los ingresos reales, no es menos cierto que los recursos movilizados han sido cuantiosos, representando no menos del 3 o/o del PBI y han significado, en los casos del crédito y el tipo de cambio sobrevaluado, subsidios indiscriminados y fuente de importantes distorsiones en la agricultura peruana.

Una importante conclusión que puede derivarse del análisis aquí efectuado es que la estructura de incentivos diseñada por el gobierno Aprista es altamente compleja y su efecto neto es difícilmente evaluable. Así, agricultores potencialmente estimulados por algún subsidio son, al mismo tiempo, desincentivados vía algún otro mecanismo. El gobierno deberá optar por un menor número de instrumentos, lo que le permitirá tener un mejor control sobre los efectos de la política de reactivación agropecuaria. En este contexto, sería recomendable eliminar las distorsiones cambiarias, al mismo tiempo que reducir paulatinamente el componente no preferencial del subsidio crediticio. Los precios de garantía deberán retomar su rol prioritario como principal instrumento de la política agrícola, teniendo en cuenta que son los precios al productor la mejor manera de incentivar o desincentivar la producción de cualquier cultivo.

NOTAS

- (1) Extensas bibliografías sobre políticas de precios en la agricultura aparecen en Tolley, Tilomas y Wong (1982) y en Timer, Falcon y Pearson (1983).
- (2) Al respecto ver Martínez y Tealdo (1985).
- (3) Los productos adquiridos en 1986, a partir del programa comercial del FRASA, son: sorgo, trigo, cebada, maíz amiláceo, menestras, frijol de soya, arveja, frijol locotao y habas. En 1987 se añadieron a esta lista: maíz amarillo duro, maíz blanco Urubamba, papa, quinua, kiwicha, papa seca, hojuela de plátano, hojuela de yuca y semilla nacional.
- (4) Al respecto ver Banco Mundial (1988).
- (5) El utilizar el Crédito Interno Neto otorgado por el Sistema Financiero a la actividad agropecuaria, nos evita el problema de doble contabilidad que aparece cuando se utilizan los montos de créditos otorgados por el Banco Agrario, debido a que estos últimos no son saldos.
- (6) Para el cálculo correspondiente se utilizó la tasa de interés efectiva a 360 días que cobra el Sistema Financiero.
- (7) Al respecto ver ENAHR (1986).
- (8) Esta dispersión entre los distintos tipos de cambio se amplió de 10 a 1 en abril de 1988.
- (9) Al respecto ver León y Paredes (1988).
- (10) Al respecto ver Cáster (1986).
- (11) Los productos incluidos en el índice de precios al productor son: ajo, arroz, arveja, camote, cebada, cebolla, frijol bayo, frijol canario, garbanzo, haba, maíz amarillo duro, maíz amiláceo, pallar, plátano, papa, quinua, sorgo, soya, tomate, trigo, yuca, algodón y café.
- (12) Trabajos teóricos sobre protección efectiva se encuentran en Markusen y Melvin (1983), y Corden (1981).
- (13) Al respecto ver GRADE (1988).
- (14) Dentro del grupo de alimentos supervisados se encuentran las hortalizas y legumbres frescas; las frutas; las leguminosas y derivados; y los tubérculos y raíces, mientras que, dentro del grupo de precios controlados y regulados se encuentran los sub-grupos pan y cereales; pescado; leche evaporada, carnes y preparados de carnes; grasas y aceites; café, té y cacao y azúcar. Gran parte de la evolución de los precios del primer grupo refleja el ciclo agrícola, dado que éstos se determinan por la interacción de la oferta y la demanda. En el segundo grupo, el de los precios administrados por el gobierno, se incluyen precios de productos agrícolas de importancia en la dieta del consumidor urbano como el arroz y productos agroindustriales cuyos costos dependen en una gran medida de insumos agrícolas también controlados como es el caso del trigo, el maíz amarillo duro, azúcar, sorgo y soya.
- (15) Al respecto ver Escobal (1988).
- (16) Inclusive si se excluye del cálculo al arroz y al azúcar, tomando en cuenta la aguda escasez de agua por la que atravesó la costa norte durante 1986, la tasa de crecimiento promedio anual sería de 7.1 o/o todavía por debajo de la tasa de crecimiento de toda la economía.
- (17) En el caso de la protección efectiva al trigo, ver GRADE (1988).

BIBLIOGRAFIA

- BANCO CENTRAL DE RESERVA (1987).** *Los Precios de Garantía como Instrumento de Estimulo de la Producción Agrícola.* **Encuentro de Economistas.**
- BANCO MUNDIAL (1988).** *The Inflation Tax: Theoretical Derivation and Calculation For 1980-87.* **Manuscrito, Lima.**
- CORDEN, W.M. (1981).** "Protección Efectiva". **En: French Davis. Intercambio y Desarrollo. Fondo de Cultura Económica.**
- ENAHF (1986).** *Encuesta Nacional de Hogares Rurales: Resultados definitivos.* **Lima, diciembre de 1986.**
- HNCI (1988).** *Fondo de Reactivación Agropecuaria y Seguridad Alimentaria: Estado de situación al 31.12.87.* **Lima, abril de 1988.**
- ESCOBAL, J. (1988).** *Analysis of Major Agricultural Policies in Perú: 1985-1987.* **Documento preparado para el Banco Mundial. Lima, mayo de 1988.**
- GRADE (1988).** *Protección Efectiva en la Agricultura Peruana.* **Documento Interno, Lima, mayo de 1988.**
- GONZALES DE OLARTE, E. (1987).** *Inflación y Campesinado: Comunidades y Microrregiones Frente a la Crisis.* **Lima; IEP, febrero de 1987.**
- INP (1986).** *Distribución del Ingreso en 1986.* **Presidencia de la República, Lima.**
- (1987).** *Distribución del Ingreso en 1987.* **Presidencia de la República, Lima.**
- LAJO, M. (1987).** *El Impacto de la Política Económica en el Sistema Agroalimentario a Partir de julio de 1985.* **Ayacucho; SEPIA; mayo, 1987.**
- LEON, J. y C. PAREDES (1988).** *La Transición del Crecimiento Generalizado a la Crisis de la Economía en 1987.* **Coyuntura Económica Andina, junio de 1988 (en prensa).**
- MALETTA, H., M. ERESUE, V. GOMEZ y R. GOMEZ. (1983).** *Perú: El Agro en Cifras.* **Lima; Universidad del Pacífico - Banco Agrario.**
- MARKUSEN y MELVIN (1983).** *The Theory of International Trade and its Canadian Applications.* **Toronto; Butterworths.**
- MARTINEZ, D. y A. TEALDO (1985).** *Desarrollo de la Producción Alimentaria: una propuesta.* **Socialismo y Participación 30. Lima, junio, 1985.**
- TIMMER, P., W. FALCON y S. PEARSON (1983):** *Food Policy Analysis.* **Banco Mundial, Baltimore; John Hopkins University Press.**
- TOLLEY, G., V. THOMAS y C. WONG (1982).** *Agricultural Price Policies and the Developing Countries.* **Banco Mundial, Baltimore; John Hopkins University Press.**
- USAID (1988).** *Food Price Policies in Perú.* **Manuscrito. Lima; mayo de 1988.**
- VVESTLAKE, M. J. (1987).** "The Measurement of Agricultural Price Distortion in Developing Countries". **En: The Journal of Development Studies. Vol. 23, No. 3; abril. 1987.**